Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

Report to the Minister of Public Works and Government Services on Three Contracts Awarded to Groupaction

The audit work reported here was conducted in accordance with the legislative mandate, policies, and practices of the Office of the Auditor General of Canada. These policies and practices embrace the standards recommended by the Canadian Institute of Chartered Accountants.

The Report is available on our Web site at www.oag-bvg.gc.ca.

For copies of the Report or other Office of the Auditor General publications, contact

Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street, Stop 10-1
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Telephone: (613) 952-0213, ext. 5000, or 1-888-761-5953
Fax: (613) 954-0696
E-mail: distribution@oag-bvg.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2002
Cat. No. FA3-35/2002
ISBN 0-662-66598-8

102-07095/

AUDITOR GENERAL OF CANADA

CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

May 6, 2002

The Honourable Donald Boudria, P.C., M.P.
Minister of Public Works and Government Services
18A1, Place du Portage, Phase III
11 Laurier Street
Hull, Quebec
K1A 0S5

Dear Mr. Boudria:

On April 2, 2002, I wrote to you to accept your request to audit three contracts related to Groupaction. My officials commenced work immediately and reviewed information provided by your officials, including the contracts themselves as well as departmental files and other documents. We also spoke with legal counsel for Groupaction to the extent necessary to understand their position on the contract requirements. We have now completed our work and enclose our report for your further action. You will no doubt want to meet to discuss our findings, and I am prepared to make myself available at your convenience.

Our work has raised serious concerns. My particular concern about the transactions we audited is the appalling lack of documentation and extensive non-compliance with government legislation, regulations, and policies that apply to financial transactions. As noted in our report, the government did not obtain all of the services for which it paid. We believe that the circumstances of the three contracts require further review and inquiry, which goes beyond the scope of our mandate.

I have therefore decided on two courses of action. First, the nature of the findings is such that I have referred this matter to the RCMP. In addition, in light of the serious nature of the audit conclusions in our report and pursuant to s.12 of the *Auditor General Act*, I have advised senior officials of my conclusions. Second, I have asked my staff to undertake a government-wide audit of advertising and sponsorship programs and contracts. We would anticipate reporting on the results of this further audit in late 2003.

Yours sincerely,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

Attach.

Table of Contents

Executive Summary 1

Introduction 3

Scope and approach of our audit 4

Observations 4

How PWGSC selected the contractor and awarded the contracts 4

There was no documentation of how the need for the services was determined or how the price was arrived at 4

The basis on which the contracts were awarded is unclear 5

How the contracts were managed and administered 6

Payments were made that we were informed were for verbal advice, but no such advice was either stipulated in any of the contracts or documented as having been received 6

Public servants showed a lack of due care and diligence 7

PWGSC did not follow its own policy in delegating authority to CCSB officials 7

CCSB officials did not verify the amount of time billed for by the contractor 8

Did the government get what it contracted for? 9

The first contract: Much of what the government contracted for was not received 9

The report for the second contract still has not been found: Whether the government received what it contracted for cannot be determined 10

The third contract: Much of what the government contracted for was not received 12

There were similarities between the second and third contracts and it is unclear why the third contract was awarded 13

Conclusion 14

Appendices

I. Details of the three Groupaction contracts audited 15

II. Government Contracts Regulations of the *Financial Administration Act* 16

Report to the Minister of Public Works and Government Services on Three Contracts Awarded to Groupaction

Executive Summary

We audited three contracts awarded by the federal government between 1996 and 1999 to Groupaction, a communication agency based in Montréal.

The contracts called for advertising-related services designed to increase the visibility of the Government of Canada. The contracts were valued respectively at $500,000, $550,000, and $575,000.

It must be noted that our conclusions about the management practices and actions related to these three contracts refer to those of public servants. The rules and regulations we refer to in this report are those that apply to public servants; they did not apply to the contractor. Consequently, our conclusions cannot and do not pertain to any practices that Groupaction followed.

Our audit found that senior public servants responsible for managing the contracts demonstrated an appalling disregard for the *Financial Administration Act*, the Government Contracts Regulations, Treasury Board policy, and rules designed to ensure prudence and probity in government procurement.

The government files on the three contracts are so poorly documented that many key questions remain unanswered surrounding the selection of the contractor and the basis for establishing the price and scope of work for the contracts. In our opinion, the government did not receive much of what it contracted for and paid for.

In particular, we found the following:

- The documentation that Groupaction produced on the second and third contracts had similarities because the government itself called for similar work in both contracts. It is not clear why the government awarded the third contract in 1999.
- The government did not receive everything it contracted for and paid for. Key elements of what was specified in the contracts were never delivered, and no one has been able to find a report for the second contract, for which the government paid $549,990.
- Officials approved payments for work that varied considerably from what the contracts specified. In a few cases, payments were approved with the knowledge that the requirements of the contracts had not been fully met.
- Payments were made that we were told were for verbal advice, but no such advice was either stipulated in any of the contracts or documented as having been received.

- We found that the first contract had been amended to double its value without any documentation to support the need for the amendment.
- None of the documents we examined contained any explanation of how the government had determined the need for the services or why it had decided that contracting was the best way to fill the need.
- We found no evidence that a proper selection process was followed in awarding the first contract.
- We saw little documented support for the decision to award the second and third contracts to Groupaction.
- Officials did not comply with the requirements of the *Financial Administration Act* and contracting regulations and did not verify that the amount of time billed for by the contractor was an acceptable reflection of the work that was done.

Pursuant to section 12 of the *Auditor General Act*, we have advised senior government officials of the audit conclusions in our report.

Introduction

1. On 19 March 2002, at the request of the Minister of Public Works and Government Services and pursuant to the *Auditor General Act*, we agreed to do an audit involving three contracts awarded by his department between 1996 and 1999. In early April, we informed the Minister that we would be in a position to provide him with a report on the audit by the first week of May. It was agreed that he would table the report in the House of Commons immediately after that.

2. Public Works and Government Services Canada (PWGSC) had awarded the three contracts to Groupaction, a communication agency based in Montreal.

3. All three contracts called for advertising-related services in connection with the visibility of the Government of Canada. The second and third contracts required those services for the purpose of recommending sponsorships. Sponsorships are designed to encourage a positive perception of the government, through its association with popular events and organizations in areas such as sports and culture; and to increase the federal presence and visibility in communities across Canada, through the use of the Canada wordmark at events and on promotional material.

4. The first contract, in 1996, fell under the authority of the Advertising and Public Opinion Research Sector (APORS), a part of PWGSC that was responsible for procuring a wide range of advertising, communications, and public opinion research services on behalf of federal departments and agencies.

5. In 1997, APORS was amalgamated with other sections of PWGSC and sections of the Treasury Board Secretariat and the former Canada Communications Group to form a new branch of PWGSC, the Communications Coordination Services Branch (CCSB). The second and third contracts we examined fell under the authority of the CCSB.

6. The CCSB was created in response to concerns about the loss of a federal presence and visibility and concerns about the effectiveness of communications activities, combined with the federal government's need for an integrated structure to deliver communications services. One of CCSB's responsibilities was to offer specialized, comprehensive communications procurement services to all federal departments and agencies.

7. In fall 2001, the CCSB was amalgamated with the Canada Information Office, another federal organization, to form Communication Canada. The new organization is headed by an Executive Director who reports to the Chair of the Cabinet Committee on Government Communications.

8. Communication Canada's mandate is to improve the federal government's communication with Canadians. Federal departments and agencies require permission from Communication Canada before proceeding with any contract related to public opinion research or advertising services. Once Communication Canada has reviewed their proposed projects with the

Privy Council Office, departments and agencies must then use PWGSC to contract for all public opinion research and advertising.

9. Among its activities, Communication Canada manages the federal government's sponsorship program, originally the responsibility of the CCSB's Strategic Communications Sector.

Scope and approach of our audit

10. Our audit covered the following contracts (see Appendix I):

- the first contract, for $500,000—2 July 1996 to 31 March 1997
- the second contract, for $550,000—1 April 1998 to 31 March 1999
- the third contract, for $575,000—1 May 1999 to 31 March 2000

It also included all documentation provided to us that related to the contracts.

11. To conclude whether the three contracts had been awarded and administered in accordance with the *Financial Administration Act* and government regulations and policies and with appropriate prudence and probity, we reviewed

- how PWGSC selected the contractor and awarded the contracts;
- how the contracts were managed and administered; and
- what was contracted for and what was delivered.

12. We reviewed all files made available to us by Communication Canada and Public Works and Government Services Canada. We interviewed officials of Communication Canada and Public Works and Government Services Canada; we also interviewed key personnel who had been involved in the contracts and had since either retired or left the organization. Groupaction had offered to co-operate with the audit and decided to do so through its lawyers. We were unable to meet with or interview Groupaction officials, but we asked for and received information from the company through its lawyers.

Observations

How PWGSC selected the contractor and awarded the contracts

13. We expected to see evidence, as the Treasury Board Contracting Policy requires, of how the government determined what services it needed and why it chose contracting as the best means of acquiring the services.

14. We also expected to see evidence of a transparent and competitive process through which a company would be selected to provide these types of services. This could be done, for example, by establishing a list of qualified companies. We also expected to see evidence of the process by which the contractor was awarded each of the three contracts.

There was no documentation of how the need for the services was determined or how the price was arrived at

15. We expected that, as required by the Treasury Board Contracting Policy, contract files would provide a complete audit trail showing details of matters

such as options, decisions, approvals, and any amendments; and identifying the officials or authorities who had made them. As the Policy states, this is critically important for answering questions and evaluating the results. In addition, the Supply Manual of PWGSC states that a current file serves as a historical record and an accurate audit trail in the event of a financial review, subsequent legal action, or an official complaint.

16. None of the documents the government provided to us contained any discussion of how it determined the need for the services. There was no evidence of negotiations and very little documentation to show how the price was arrived at for any of the contracts.

17. The files contained no documentation to support the price of the first contract. For the other two contracts, the files showed that the contractor had submitted a price but not how that price had been calculated or why the government had considered it acceptable. There was no breakdown by item of the cost of work outlined in the scope of any of the contracts. We found no documentation showing that the government had questioned the price; indeed, no documentation in the government's files contained any discussion of the price.

18. The first contract was signed by the contractor on 16 July 1996 and covered the period 2 July 1996 to 31 March 1997. The initial value of the contract was $250,000. On 17 September 1996 the contract was amended, doubling the original value to $500,000. We found no documentation to support the need for the amendment.

19. The amendment stated that it was to allow for additional work to be done, but none was specified. We found no documentation to support the need for additional work. We saw no information describing what this additional work was to entail or indicating how the new price had been calculated.

The basis on which the contracts were awarded is unclear

20. None of the documents we received from the government included evidence of any selection process for the first contract. Nor did we see any documentation that supported the decision to award the first contract to Groupaction.

21. The government's contracting policy states that if the contracting authority creates a list of pre-qualified suppliers of a particular type of service, it must, in addition, invite all suppliers on the list to submit a proposal each time it wants to award a contract for that type of service.

22. The government ran a competitive process in March 1997 to identify 10 firms as pre-qualified suppliers of communications and advertising services for potential contracts. Government officials indicated that the government had selected Groupaction from that list for the second and third contracts.

23. However, we saw little documented support for the decision to award these two contracts to Groupaction. We saw no evidence that the other suppliers on the list had been invited to submit proposals.

24. The files showed that the second contract was awarded to the contractor personally by the Executive Director of CCSB, due to the "urgency" of the project. The file also stated that the Executive Director had waived legal and contract reviews along with contract quality control review.

25. The files showed that the Executive Director of CCSB awarded the third contract verbally. The file indicated that he gave verbal approval to start the work, and the paperwork was to follow. The file also noted that the approval had been given because of the nature of the requirement and the unusual, urgent opportunities that had arisen.

26. Section 6 of the Government Contracts Regulations (see Appendix II) contains an exception that permits the contracting authority to set aside the requirement to solicit bids on a contract if the need is one of pressing emergency in which delay would be injurious to the public interest. Section 10.2.2 of the Treasury Board Contracting Policy explains that emergencies are normally situations that are unavoidable and require immediate action that would preclude the solicitation of formal bids. Examples are actual or imminent life-threatening situations, a disaster that endangers the quality of life or has resulted in loss of life, or one that may result in significant loss or damage to Crown property. The Treasury Board Contracting Policy requires that any use of the emergency contracting exception be justified on the contract file.

27. The files had no copy of any such justification for either the second or the third contract to explain the use of the emergency contracting authority. Nor did the files contain any information indicating the nature of the emergency in either case. Officials could not recall any events that could have been considered emergencies.

28. We would have expected that the government's files would contain proper documentation clearly supporting all decisions related to these contracts. The government's files were so poorly documented that many key questions remain unanswered surrounding the selection of the contractor and the basis for establishing the price and scope of work of the contracts.

How the contracts were managed and administered

Payments were made that we were informed were for verbal advice, but no such advice was either stipulated in any of the contracts or documented as having been received

29. A retired Executive Director of CCSB informed us that a significant part of the total amount the contractor received under the first two contracts had paid for not only reports but also verbal advice, discussion, and strategic information provided to him about events that the government could sponsor. This retired Executive Director had left before the third contract was paid for. But he told us that he used the advice he had received before he left.

30. We found no evidence in the government's files that related to this; there were no notes or copies of any correspondence in the files on the type or extent of information or advice received. For the most part, the files were poorly documented. The retired Executive Director of CCSB told us that this was how business was done while he was responsible for the program.

31. The requirements stipulated in the three contracts were fairly specific about the scope of the work. None of the three contracts made any specific mention of the advice the retired Executive Director said he had received, and none of the government employees we interviewed who had worked at CCSB at the time were aware of the substance of any advice. We saw no evidence of how the advice was used in either making specific decisions or developing future strategies.

Public servants showed a lack of due care and diligence

32. Public servants are expected to take appropriate steps to ensure that they discharge their responsibilities with probity and prudence. The *Financial Administration Act* (FAA) sets out precise conditions that govern payments. Specifically,

- a commitment for expenditures must not exceed funds appropriated for the purpose by Parliament (section 32);
- payments must be requisitioned by a minister or an authorized officer in a form prescribed by the Treasury Board and confirmed to be a lawful charge against the appropriation (section 33); and
- before payment is made for services or goods received, the responsible departmental officer must certify that the performance conditions were met and that the price charged is reasonable (section 34).

33. In our view, the public servants involved in administering the three contracts did not discharge their responsibilities with due care and diligence. Officials approved payments for work that varied considerably from the work stipulated in the contracts.

34. In addition, those who approved payments told us that they had done so in some cases without having consulted the terms and conditions of the contracts. For example, one former Executive Director informed us that he had never looked at the contract document and was not familiar with any negotiations his predecessor may have had with the contractor. Yet he had authorized payments of hundreds of thousands of dollars on the assumption that the work was satisfactory. Another former Executive Director, now retired, indicated that payments were approved with the knowledge that the requirements as written in the contracts had not been fully met.

35. The requirements and obligations of public servants in the disbursement of public funds form a vital part of ensuring that government spending complies with parliamentary authority and is consistent with stated policies of the government. We are deeply concerned that public servants approved the spending of public funds without ensuring that they had properly discharged their responsibilities as defined in the FAA.

PWGSC did not follow its own policy in delegating authority to CCSB officials

36. Public servants who approve contracts or payments must have the authority to do so delegated to them properly. Public Works and Government Services Canada has a fairly detailed, three-step process it follows in delegating that authority. First, conditional delegation is made to officers at

various levels of the Department. Second, an assessment is made of the types and levels of authority that individual officers require to carry out their responsibilities. Third, the results of the first two steps are documented for each incumbent. The approval of the superior is to be documented on a delegation form.

37. Our examination found that in delegating the authority to the Executive Director of CCSB to initiate the second and third contracts, PWGSC did not complete the second and third steps required by its own policies and procedures—that is, there was no assessment made of the authority needed by the individual and the delegation form was not signed by the Executive Director's superior. After the Executive Director retired, however, the appropriate documents and signatures were completed for the delegation of authority to his replacement.

38. Making certain that authority is delegated properly and that delegations are properly approved is an important management responsibility in ensuring proper use of public money. The required steps not carried out in this case were, and are, contained in PWGSC's own policy manual.

CCSB officials did not verify the amount of time billed for by the contractor

39. We expected to see details that the contracts required to support invoices from the contractor: who on the contractor's staff had worked on the project, how much time they had charged to the project, and what work had been done. The invoices for the second and third contracts included the required details, although the work was broken down by position and not by person.

40. Similar details supported the first two invoices for the first contract. The remaining invoices, however, stated only lump-sum amounts with no details. The first two invoices represented billings of about $125,000; the remaining invoices amounted to about $375,000.

41. The contracts also required the project authority to verify that the amount of time billed for by the contractor had been spent on the project and was acceptable for the work that was done. In reviewing all three contracts we saw no evidence of any such verification, and officials responsible for the contracts confirmed that no verification had been conducted.

42. Each of the three contracts specified the basis on which the government would make payments. Each contract specified an amount for professional fees and an amount for reimbursable expenses. The contracts stated that reimbursable expenses were direct costs incurred in doing the work and that only actual expenses would be reimbursed, with no profit margin allowed. Payments were to be made after the government received an invoice, and all reimbursable costs were to be supported by a receipt or other documents to justify the expense.

43. Of the estimated $285,000 provided for in the three contracts to cover reimbursable expenses, we observed payments totalling only $33,700 for reimbursable expenses. The remainder of the funds that the contracts

specified were to cover reimbursable expenses—more than $250,000—was in fact paid by the government as costs of professional services.

44. We are concerned that none of the contracts were amended to reflect this change. Furthermore, by making the payments as it did, the government allowed the contractor to exceed the ceiling for professional fees and potentially to profit from a portion of the contract where no profit margin was allowed: reimbursable expenses were not to include a profit margin.

45. In our view, senior public servants responsible for managing the contracts demonstrated an appalling disregard for the *Financial Administration Act*, Treasury Board policy, and rules designed to ensure prudence and probity in government procurement.

Did the government get what it contracted for?

The first contract: Much of what the government contracted for was not received

46. The first contract, for $250,000, called for the following:

- To provide:
  1. the necessary research;
  2. background development;
  3. market analysis;
  4. strategic plan development;
  5. liaison;
  6. ongoing regional, provincial and local contact;
  7. concept development; and
  8. strategic alliance negotiations and execution

  for Québec and all Maritime provinces [related to the] strategic visibility program of the federal government.

47. The government received a formal 43-page report of the first contract, containing objectives, strategies, recommendations, and a conclusion. The objective of the report was to outline a communication strategy aimed primarily at "repositioning Canada in the minds and hearts of Quebecers"[translation]. The report included specific strategies for achieving that purpose; and an annex listing 265 events in Quebec for possible sponsorship by the federal government: 27 fairs and agricultural, commercial, and industrial expositions; 65 art festivals and historical events; 29 sport and leisure events; and 144 popular festivals and carnivals.

48. We note that the report contained very little evidence of the market analysis and strategic alliance negotiations and execution stipulated in the contract.

49. The report contained no information about events in the Maritime provinces. Groupaction told us that it had dropped any work on the Maritime provinces, at the request of public servants. The report contained no rationale for this exclusion. Further, the government has provided us with no documentation to support the exclusion.

50. The contract was never amended to reduce the scope of the work. As we have already noted, however, an amendment was put through on 17 September 1996 to raise the contract price from $250,000 to $500,000. In effect, the value of the contract was doubled while less work was done than originally contracted for.

51. In its report, Groupaction wrote that it was also providing an electronic database to the government with the list of the 265 events. Government officials have told us that they are unable to locate the database.

The report for the second contract still has not been found: Whether the government received what it contracted for cannot be determined

52. The second contract, for $550,000, called for the following:

- To prepare an analysis of opportunities related to the visibility program of the Government of Canada with respect to cultural and sport activities, not excluding motorized sports; and
- To carry out analysis and qualitative research on important targets of communication

with a view to recommending sponsorship projects for the Government of Canada or Crown corporations.

53. Neither the government nor the contractor has been able to locate a report for the second contract, for which the government paid $549,990. To date, it has provided us with two versions of "reconstituted working papers" (see the box on page 11). In our review of government files, we saw no evidence that the reconstituted working papers had been received by the government any earlier than 19 March 2002. By that time, of course, the contract had expired. The most recent version, dated April 2002, contains seven sections described in its table of contents as the following:

1. A 38-page executive summary describing three target audiences—people aged 18 to 24, women, and people aged 65 and over
2. A list of 82 sponsorship proposals made to the contractor
3. A list of 47 sponsorship projects with analyses of opportunities
4. A list of 53 project names that had been discussed with government officials
5. A list of events, by region (Quebec only)
6. An update of events in Quebec, with information about attendance and private sector sponsors
7. A printout of two databases of potential partners in the private sector (September 1998)

54. The 38-page executive summary shows evidence of a qualitative study, as specified in the contract, carried out to identify and analyze the behaviour of various target groups using seven indicators such as attitudes, main preoccupations, political cynicism, and satisfaction. However, the documents provided to us do not include the qualitative study itself. The executive summary also includes the results of the analysis and some general recommendations.

55. The reconstituted working papers provide evidence of some analysis of opportunities for proposing federal sponsorship of sport and cultural activities.

56. For each of the sponsorship proposals made to the contractor by event organizers (actually 79 were provided, not 82 as stated in the table of contents), there is a page to a page and a half containing a very short description of the project, brief comments on visibility, and in most cases a dollar amount for the possible sponsorship.

On 14 March 2002, staff of the Minister of Public Works and Government Services released documents related to contracts that Public Works and Government Services Canada (PWGSC) had awarded to Groupaction.

The documents had been provided to Communication Canada by Groupaction at the request of PWGSC officials. The officials had been unable to find a copy of any report for the second contract, which was needed to respond to a request under the *Access to Information Act*.

Following the release of the documents, questions were raised in the House of Commons and in the media as to whether the government had paid for the same report more than once.

On 18 March 2002, Groupaction stated in an affidavit related to the second contract that the documents it had sent to Communication Canada had been retrieved from the hard disks of the computers used at the time. Groupaction later explained to us that copies of a number of computer files and of certain documents related to sponsorship files had been gathered together hastily.

Officials at Communication Canada told us that in keeping a commitment to release information to the public quickly, they had not had time to do a detailed review of the files received from Groupaction.

On 21 March, at the beginning of our audit, officials at Communication Canada sent us a new package of documents. They had received the package from Groupaction on 19 March.

Groupaction explained to us that the package was not the report itself but a reconstitution of working papers from 1998–99. They had been reconstituted with the help of former employees who had managed to find additional files on the hard drives of old computers.

We compared the contents of the package with what the Minister's staff had earlier released, and we found the following:

- The documents released by the Minister's staff contained material on sponsorship events outside Quebec as well as events in Quebec. However, the package forwarded to us by Communication Canada contained only material on events in Quebec.
- The package forwarded to us by Communication Canada included a 38-page executive summary discussing important target audiences for communications, as well as a description of the status of sponsorship projects at December 1999 (approved, refused, or pending). Neither the executive summary nor the status of projects at December 1999 had been included in the documents released by the Minister's staff.

On 22 April, Groupaction sent us a new reconstitution of working papers related to the second contract, specifying that the package still did not constitute the report for the contract. It said that further research had made it possible to add working documents to those it had already sent and that this second package was a more complete reconstitution.

In this second reconstitution, we found three significant differences from the first:

- The information on the status of projects to December 1999 was no longer included in the package. (The contract's termination date was 31 March 1999.)
- The second package contained printouts from two September 1998 databases of potential sponsorship partners in the private sector.
- The second package had information on 47 sponsorship projects, compared with 34 in the first package.

57. For each of the 46 sponsorship projects (not 47 as stated in the table of contents) there is a summary of the project, a dollar amount for sponsorship, analysis of benefits and visibility, and in 28 cases a section on "recommendations." We found that these were not explicit recommendations but rather mainly comments, such as "good visibility," "very popular with the Quebec public/over 800,000 spectators each summer," and "a golf tournament with the biggest Canadian and U.S. golfers."

58. Although the reconstituted working papers provided to us by Groupaction on 22 April suggest that the contractor did a considerable amount of work, the absence of formal sponsorship recommendations in the working papers and the absence of a final report preclude us from providing any assurance that the government received all the services it contracted for in the second contract. In the absence of a final report, it is also impossible to determine how much of the information contained in the working papers was provided to the government at the end of the contract.

The third contract: Much of what the government contracted for was not received

59. The third contract, for $575,000, called for the following:

- To prepare services of qualitative research to assess the impact of various sponsorships by the government of Canada in the area of "recreation, hunting and fishing"; and
- To prepare an analysis of opportunities related to the visibility program of the Government of Canada with respect to cultural and sport activities, with emphasis on outdoor participation sports, and also to prepare a series of recommendations to guide the Government of Canada in its future sponsorship investments in these sectoral activities, including Crown corporations for which it would be pertinent to participate.

60. The government received "Compte rendu de travail," a report dated 24 April–September 1999, which contained three sections:

- a list of 69 sponsorship requests that the contractor had received from event organizers from 1 April to 30 September 1999;
- a list of 822 events and projects in Quebec, by category (cultural, sports, and so on) and by region; and
- a list of 389 events and projects in the rest of Canada, by category and by province (except New Brunswick) and territory.

The third contract was the only one for which the government received a list of events outside Quebec.

61. The report contains very limited analysis of opportunities for the federal government's visibility program in cultural and sport activities. For each of the 69 sponsorship requests, the report gives a very brief description of the event, the date, the organizer, and the promoter; and a dollar amount for the sponsorship.

62. The report does not include any qualitative research to assess the impact of various sponsorships by the federal government in the area of recreation, hunting, and fishing, as required by the contract. Nor does it contain any written recommendations to guide the government in its future sponsorship investments, as also required by the contract. We saw no amendment to the contract to support this change in the scope of work.

63. In summary, we saw very little evidence in the report that all significant contract requirements were met.

There were similarities between the second and third contracts and it is unclear why the third contract was awarded

64. In March 2002, the Minister of Public Works and Government Services released to the public certain documents on the second and third contracts. At that time, questions were raised in both the House of Commons and the media that the two reports might be identical.

65. As part of our audit work, we compared the available information on the two contracts. As stated elsewhere, Groupaction prepared two versions of a "reconstituted" set of working papers, which it said reflected work it had done under the second contract. We compared the latest version with the report of the third contract.

66. We first reviewed the requirements specified in each of the two contracts. We noted that what the government contracted for in both contracts had similarities. For example, both asked for an "analysis of opportunities related to the visibility program for the Government of Canada with respect to cultural and sporting events"; the third contract asked for a particular focus on outdoor activities. Both contracts required recommendations for sponsorship by the Government of Canada or Crown corporations. The analysis of opportunities and the related recommendations represent significantly similar work requirements.

67. We then reviewed the reconstituted working papers on the second contract (see the box on page 11) and compared them with the report of the third contract. We found that both include similar information.

68. Both include a list of sponsorship events proposed to Groupaction by event organizers. The reconstituted working papers on the second contract list 79 events; the report of the third contract lists 69 events. We compared the two lists and found that about 50 percent of the events (34 of 69) identified in 1999–2000 were already among the 1998–99 sponsorship proposals, such as "Les Jeux du Québec," "Les Championnats canadiens sur route," and "Spectacle Notre-Dame de Paris."

69. Both the working papers on the second contract and the report of the third contract contain a printout of events in Quebec. For the second contract, in 1998–99, the printout contains 643 events; the printout for the third contract, in 1999–2000, contains 822 events. We reviewed both and found that 272 recurring events identified in the 1999–2000 printout are also in the 1998–99 printout.

70. Given that a database of events in Quebec had already been established and provided to the government (under the first contract), and given that there is no documentation in the files of the need for the services under the second and third contracts and there are similarities in the work requirements of both, it is not clear why the government awarded the third contract in 1999—particularly, as indicated earlier, on an urgent basis.

Conclusion

71. Our objective was to determine whether the Government of Canada had awarded and administered the three contracts to Groupaction in accordance with the *Financial Administration Act* and government contracting regulations and policies and with appropriate prudence and probity.

72. It must be noted that our conclusions about the management practices and actions related to these three contracts refer to those of public servants. The rules and regulations we refer to in this report are those that apply to public servants; they did not apply to the contractor. Consequently, our conclusions cannot and do not pertain to any practices that Groupaction followed.

73. Our review of the three contracts found that senior public servants responsible for managing the contracts demonstrated an appalling disregard for the *Financial Administration Act*, the Government Contracts Regulations, Treasury Board policy, and rules designed to ensure prudence and probity in government procurement.

74. The government files are so poorly documented that many key questions remain unanswered surrounding the selection of the contractor and the basis for establishing the price and scope of work for each contract. In our opinion, the government did not receive much of what it contracted for and paid for.

75. The significant shortcomings we observed are even more troubling because they occurred in Public Works and Government Services Canada itself (APORS and then CCSB were branches of PWGSC). This Department has the overarching responsibility to ensure that all contracting services for the Government of Canada stand the test of public scrutiny in matters of prudence and probity and reflect fairness in the spending of public funds. It was the responsibility of PWGSC to ensure that appropriate oversight and control were applied to all expenditures charged to its appropriation.

76. Pursuant to section 12 of the *Auditor General Act*, we have advised senior government officials of the audit conclusions in our report.

Appendix I Details of the three Groupaction contracts audited

	The first contract	The second contract	The third contract
Duration of contract	2 July 1996 to 31 March 1997	1 April 1998 to 31 March 1999	1 May 1999 to 31 March 2000
Type of services	Advertising related services	Advertising related services	Advertising related services
Description	Visibilité Canada	Analysis of opportunities related to the visibility program of the Government of Canada	Analysis of opportunities related to the visibility program of the Government of Canada
Work requirements	• To provide: 1. the necessary research; 2. background development; 3. market analysis; 4. strategic plan development; 5. liaison; 6. ongoing regional, provincial and local contact; 7. concept development; and 8. strategic alliance negotiations and execution for Québec and all Maritime provinces [related to the] strategic visibility program of the federal government.	• To prepare an analysis of opportunities related to the visibility program of the Government of Canada with respect to cultural and sport activities, not excluding motorized sports; and • To carry out analysis and qualitative research on important targets of communication With a view to recommending sponsorship projects for the Government of Canada or Crown corporations.	• To prepare services of qualitative research to assess the impact of various sponsorships by the government of Canada in the area of "recreation, hunting and fishing"; and • To prepare an analysis of opportunities related to the visibility program of the Government of Canada with respect to cultural and sport activities, with emphasis on outdoor participation sports, and also to prepare a series of recommendations to guide the Government of Canada in its future sponsorship investments in these sectoral activities, including Crown corporations for which it would be pertinent to participate.
Basis of payment	Fixed time rate, reimbursable costs and ceiling	Fixed time rate, reimbursable costs and ceiling	Fixed time rate, reimbursable costs and ceiling
Ceiling or limitation of expenditure (without GST)	$250,000	$550,000	$575,000
Amendment (17 Sept. 1996)	$250,000	N/A	N/A
Total	$500,000	$550,000	$575,000

Source: Contracts between Public Works and Government Services Canada and the contractor

Appendix II Government Contracts Regulations of the *Financial Administration Act*

Selected sections on bids

Section 5

Before any contract is entered into, the contracting authority shall solicit bids therefore in the manner prescribed by section 7.

Section 6

Notwithstanding section 5, a contracting authority may enter into a contract **without soliciting bids** where:

(*a*) the need is one of pressing emergency in which delay would be injurious to the public interest;

(*b*) the estimated expenditure does not exceed:

(i) $25,000,

(ii) $100,000, where the contract is for the acquisition of architectural, engineering and other services required in respect of the planning, design, preparation or supervision of the construction, repair, renovation or restoration of a work, or

(iii) $100,000, where the contract is to be entered into by the member of the Queen's Privy Council for Canada responsible for the Canadian International Development Agency and is for the acquisition of architectural, engineering or other services required in respect of the planning, design, preparation or supervision of an international development assistance program or project;

(*c*) the nature of the work is such that it would not be in the public interest to solicit bids; or

(*d*) only one person is capable of performing the contract.

Section 7

A contracting authority shall solicit bids by

(*a*) giving public notice, in a manner consistent with generally accepted trade practices, of a call for bids respecting a proposed contract; or

(*b*) inviting bids on a proposed contract from suppliers on the suppliers' list.

Some definitions

"contracting authority" means

(*a*) the appropriate Minister, as defined in paragraph (*a*), (*a*.1) or (*b*) of the definition "appropriate Minister" in section 2 of the *Financial Administration Act*,

(*b*) a departmental corporation named in Schedule II to the *Financial Administration Act*, or

(*c*) the National Capital Commission.

"suppliers' list" means a list that is maintained by the contracting authority setting out the names and addresses of suppliers from whom the contracting authority may solicit bids.

Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2002
N° de catalogue FA3-35/2002
ISBN 0-662-66598-8

AUDITOR GENERAL OF CANADA

CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

240, rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0G6

Le 6 mai 2002

L'honorable Donald Boudria, C.P., député
Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux
18A1, Place du Portage, Phase III
11, rue Laurier
Hull (Québec) K1A 0S5

Monsieur le Ministre,

Le 2 avril 2002, je vous ai écrit pour accepter, à votre demande, de vérifier trois contrats passés avec Groupaction. Mon personnel s'est mis au travail sur-le-champ et a examiné l'information fournie par votre personnel, y compris les contrats eux-mêmes ainsi que les dossiers du Ministère et d'autres documents. Nous avons également parlé au conseiller juridique de Groupaction dans la mesure nécessaire pour comprendre la position de l'entrepreneur au sujet des exigences des contrats. Notre travail est terminé et vous trouverez ci-joint notre rapport pour que vous y donniez suite. Vous voudrez certainement me rencontrer pour discuter des constatations. Je me tiens à votre disposition pour vous rencontrer au moment qui vous conviendra le mieux.

Nos travaux soulèvent des préoccupations graves. Dans les cas que nous avons vérifiés, je m'inquiète particulièrement de l'absence flagrante de documentation et du non-respect généralisé des lois, des règlements et des politiques du gouvernement qui s'appliquent aux opérations financières. Comme l'indique notre rapport, le gouvernement n'a pas obtenu tous les services qu'il a payés. Nous estimons qu'un examen plus approfondi doit être mené sur les circonstances entourant la passation de ces trois contrats. Ce genre d'examen va au-delà de notre mandat.

J'ai donc opté pour un double plan d'action. Premièrement, la nature des constatations est telle que j'ai saisi la GRC de l'affaire. De plus, en raison de la gravité des conclusions de notre rapport de vérification et conformément à l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai informé les hauts fonctionnaires de mes conclusions. Deuxièmement, j'ai demandé à mon personnel d'entreprendre une vérification à l'échelle gouvernementale des programmes et des contrats de publicité et de commandites. Nous prévoyons rendre compte des résultats de cette vérification à la fin de 2003.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La vérificatrice générale du Canada,

Sheila Fraser

Sheila Fraser, FCA

P.j.

Table des matières

Résumé 1

Introduction 3

Étendue et méthode de la vérification 4

Observations 5

Façon dont TPSGC a sélectionné l'entrepreneur et attribué les contrats 5

Il n'y a aucune documentation sur la façon dont les services requis ont été déterminés et sur la façon dont le prix a été fixé 5

Les raisons pour lesquelles les contrats ont été attribués ne sont pas claires 6

Façon dont les contrats ont été gérés et administrés 7

On nous a dit que des paiements ont été faits pour des conseils donnés verbalement, mais ces conseils n'étaient pas prévus aux contrats et il n'existe dans les dossiers aucune preuve qu'ils ont été reçus 7

Les fonctionnaires n'ont pas agi avec la prudence et la diligence voulues 8

Le Ministère n'a pas suivi sa propre politique lorsqu'il a délégué des pouvoirs aux fonctionnaires de la Direction générale des services de coordination des communications 8

Les fonctionnaires de la Direction générale des services de coordination des communications n'ont pas vérifié le nombre d'heures facturées par l'entrepreneur 9

Le gouvernement a-t-il obtenu les produits prévus aux contrats? 10

Le premier contrat : une grande partie de ce que le gouvernement a prévu au contrat n'a pas été reçue 10

Le rapport prévu au deuxième contrat n'a pas encore été trouvé : il est impossible d'établir si le gouvernement a reçu les produits prévus au contrat 11

Le troisième contrat : une grande partie de ce que le gouvernement a prévu au contrat n'a pas été reçue 13

Il y a des similitudes entre les deuxième et troisième contrats et l'on peut se demander pourquoi le troisième contrat a été attribué 14

Conclusion 15

Annexes

I. Détails des trois contrats octroyés à Groupaction que nous avons vérifiés 17

II. *Règlement sur les marchés de l'État* en application de la *Loi sur la gestion des finances publiques* 18

Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction

Résumé

Nous avons vérifié trois contrats attribués par le gouvernement fédéral entre 1996 et 1999 à Groupaction, une agence de communications de Montréal.

Les contrats prévoyaient la prestation de services de publicité et de services connexes en vue d'accroître la visibilité du gouvernement du Canada. La valeur des contrats était de 500 000 $, 550 000 $ et 575 000 $ respectivement.

Il faut noter que nos conclusions sur les pratiques de gestion et les agissements des gestionnaires liés à ces trois contrats ne concernent que des fonctionnaires. Les règles et les règlements dont nous parlons dans ce rapport s'appliquent également aux fonctionnaires; ils ne s'appliquent pas à l'entrepreneur. Par conséquent, nos conclusions ne touchent aucunement les pratiques suivies par Groupaction.

Notre vérification a révélé que les hauts fonctionnaires chargés de la gestion des contrats ont manifesté un mépris flagrant à l'égard de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, du *Règlement sur les marchés de l'État*, de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, et des règles visant à garantir que les contrats gouvernementaux sont octroyés et administrés avec prudence et probité.

Les dossiers du gouvernement sur les trois contrats sont si mal documentés que de nombreuses questions clés entourant la sélection de l'entrepreneur et la méthode utilisée pour établir le prix et l'étendue des travaux stipulée dans les contrats demeurent sans réponse. À notre avis, le gouvernement n'a pas reçu tout ce qui était stipulé dans les contrats et ce pourquoi il a versé de l'argent.

Plus particulièrement, nous avons trouvé ce qui suit :

- La documentation que Groupaction a produite pour les deuxième et troisième contrats comporte des similitudes parce que le gouvernement a lui-même exigé des travaux semblables aux termes des deux contrats. On peut se demander pourquoi le gouvernement a attribué le troisième contrat en 1999.
- Le gouvernement n'a pas reçu tous les produits qu'il avait prévus aux contrats et qu'il a payés. Des éléments clés des exigences des contrats n'ont jamais été livrés, et personne n'a pu trouver le rapport prévu aux termes du deuxième contrat, pour lequel le gouvernement a versé 549 990 $.

- Les fonctionnaires ont approuvé des paiements pour des travaux qui différaient considérablement de ce qui était stipulé dans les contrats. Dans quelques cas, ils ont approuvé des paiements tout en sachant bien que les exigences des contrats n'avaient pas été entièrement respectées.
- On nous a dit que des paiements ont été faits pour des conseils donnés verbalement, mais ces conseils n'étaient pas prévus aux contrats; il n'existe aucune preuve dans les dossiers que des conseils ont été reçus.
- Nous avons constaté que le premier contrat a été modifié de façon à en doubler la valeur, mais nous n'avons trouvé aucun document justifiant la nécessité de cette modification.
- Aucun des documents que nous avons examinés ne contient d'explications sur la façon dont le gouvernement a déterminé les services requis et sur les raisons pour lesquelles il a décidé que la passation d'un contrat serait la meilleure façon d'obtenir ces services.
- Nous n'avons trouvé aucune preuve d'un processus de sélection approprié pour l'attribution du premier contrat.
- Nous n'avons trouvé que très peu d'éléments de preuve étayant la décision d'attribuer les deuxième et troisième contrats.
- Les fonctionnaires n'ont pas respecté les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des règlements sur les marchés publics, ni vérifié si le nombre d'heures facturées par l'entrepreneur reflétait raisonnablement bien les travaux effectués.

Conformément à l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons informé les hauts fonctionnaires des conclusions de notre rapport de vérification.

Introduction

1. Le 19 mars 2002, à la demande du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux et conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons accepté d'effectuer une vérification portant sur trois contrats attribués par son ministère entre 1996 et 1999. Au début d'avril, nous avons informé le Ministre que nous serions en mesure de lui remettre notre rapport au cours de la première semaine de mai. Il a été entendu qu'il déposerait le rapport à la Chambre des communes immédiatement après l'avoir reçu.

2. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a adjugé les trois contrats à Groupaction, une agence de communications de Montréal.

3. Les trois contrats prévoyaient la prestation de services de publicité liés à la visibilité du gouvernement du Canada. Les deuxième et troisième contrats stipulaient que ces services étaient requis dans le but de recommander des commandites. Celles-ci visent à donner une image favorable du gouvernement en lui permettant de s'associer à des événements populaires et à des organisations dans des domaines comme le sport et la culture. Elles visent aussi à accroître sa présence et sa visibilité dans les collectivités du pays par le biais du mot-symbole Canada, qui est utilisé lors d'événements et apposé sur des articles promotionnels.

4. Le premier contrat a été attribué en 1996 sous l'autorité du Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique (SPROP). Ce secteur de TPSGC était alors responsable de l'acquisition d'un large éventail de services de publicité, de communication et de recherche sur l'opinion publique, au nom des ministères et des organismes fédéraux.

5. En 1997, une nouvelle direction générale de TPSGC, la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC), est née de la fusion du SPROP avec d'autres services de TPSGC ainsi qu'avec des services du Secrétariat du Conseil du Trésor et de l'ancien Groupe Communication Canada. Les deuxième et troisième contrats que nous avons examinés ont été conclus sous l'autorité de la DGSCC.

6. La DGSCC a été créée en réponse à des préoccupations exprimées, d'une part, au sujet d'une diminution de la présence et de la visibilité du gouvernement fédéral et, d'autre part, au sujet de l'efficacité des activités de communication. Le gouvernement fédéral ressentait aussi le besoin de se doter d'une structure intégrée pour assurer les services de communication. L'une des responsabilités de la DGSCC était d'offrir des services de communication complets et spécialisés à tous les ministères et organismes fédéraux.

7. À l'automne de 2001, la fusion de la DGSCC avec le Bureau d'information du Canada, une autre organisation fédérale, a donné lieu à la création de Communication Canada. Cette nouvelle organisation est dirigée par un directeur exécutif qui relève du président du Comité du Cabinet sur les communications gouvernementales.

8. Communication Canada a pour mandat d'améliorer les communications du gouvernement fédéral avec les Canadiens et les Canadiennes. Les ministères et les organismes fédéraux doivent obtenir la permission de Communication Canada avant de passer des contrats pour l'obtention de services de publicité ou de recherche sur l'opinion publique. Après l'examen de leurs projets par Communication Canada et le Bureau du Conseil privé, les ministères et les organismes doivent alors faire appel à TPSGC qui est chargé de passer tous les contrats de services de publicité et de recherche sur l'opinion publique.

9. Entre autres activités, Communication Canada gère le programme de commandites du gouvernement fédéral, dont la responsabilité incombait auparavant au Secteur des communications stratégiques de la DGSCC.

Étendue et méthode de la vérification

10. Notre vérification a porté sur les contrats suivants (voir l'annexe I) :

- le premier contrat, de 500 000 $ — du 2 juillet 1996 au 31 mars 1997
- le deuxième contrat, de 550 000 $ — du 1er avril 1998 au 31 mars 1999
- le troisième contrat, de 575 000 $ — du 1er mai 1999 au 31 mars 2000

Elle a porté aussi sur toute la documentation qui nous a été fournie au sujet des contrats.

11. Afin de pouvoir tirer une conclusion, à savoir si les trois contrats ont été attribués et administrés conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux règlements et politiques du gouvernement, et avec la prudence et la probité voulues, nous avons examiné :

- la façon dont Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a sélectionné l'entrepreneur et a attribué les contrats;
- la façon dont les contrats ont été gérés et administrés;
- l'objet des contrats et les produits livrés.

12. Nous avons examiné tous les dossiers que nous ont fournis Communication Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous avons interviewé des représentants de Communication Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ainsi que d'autres membres clés du personnel qui ont participé à la passation des contrats et qui soit ont pris leur retraite, soit ont quitté les organisations depuis. Groupaction a offert de coopérer à cette vérification et décidé de le faire par l'entremise de ses avocats. Nous n'avons pas été en mesure de rencontrer ou d'interviewer des représentants de Groupaction, mais nous avons demandé de l'information à Groupaction et ses avocats nous en ont fourni.

Observations

Façon dont TPSGC a sélectionné l'entrepreneur et attribué les contrats

13. Nous nous attendions à trouver des preuves, comme l'exige la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, de la façon dont le gouvernement avait déterminé les services requis et les raisons pour lesquelles il avait décidé que la passation d'un contrat serait la meilleure façon d'obtenir ces services.

14. Nous nous attendions aussi à ce qu'il y ait des preuves d'un processus transparent et concurrentiel de sélection d'une entreprise aux fins de la prestation de ce genre de services. Pour cela, une liste d'entreprises compétentes aurait pu être établie, par exemple. Nous nous attendions aussi à trouver des preuves du processus d'attribution pour chacun des trois contrats octroyés à l'entrepreneur.

Il n'y a aucune documentation sur la façon dont les services requis ont été déterminés et sur la façon dont le prix a été fixé

15. Nous nous attendions à ce que les dossiers contractuels, comme l'exige la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor, fournissent une piste complète de vérification qui comprendrait de l'information détaillée sur les options, les décisions, les approbations et les modifications, et qui identifierait les fonctionnaires ou les autorités concernés. Tel que l'énonce la Politique, cela revêt une importance cruciale lorsque vient le moment de répondre aux questions et d'évaluer les résultats. De plus, le *Guide des approvisionnements* de TPSGC indique que des dossiers à jour « permettent de récapituler les événements, de procéder à une vérification précise en cas d'examen financier, de poursuites judiciaires ou de plaintes officielles ».

16. Aucun des documents que le gouvernement nous a fournis ne renferme d'analyses montrant comment il a déterminé la nécessité des services. Nous n'avons pas trouvé de preuve de négociations. Il y avait très peu de documents montrant comment le prix de l'un ou l'autre des contrats a été fixé.

17. Les dossiers ne contiennent pas de documents qui justifient le prix du premier contrat. Pour les deux autres contrats, les dossiers montrent que l'entrepreneur a proposé un prix, mais ils n'indiquent pas comment celui-ci a été calculé ni pourquoi le gouvernement a jugé ce prix acceptable. Il n'y a pas d'état ventilé par élément du coût des travaux décrits dans l'objet des contrats. Nous n'avons pas trouvé de documents signalant que le gouvernement a contesté le prix; en fait, il n'y a aucun document dans les dossiers du gouvernement qui montre que des discussions à propos du prix ont eu lieu.

18. Le premier contrat a été signé par l'entrepreneur le 16 juillet 1996 et visait la période du 2 juillet 1996 au 31 mars 1997. La valeur initiale du contrat était de 250 000 $. Le 17 septembre 1996, le gouvernement a modifié le contrat, pour en doubler la valeur et la porter à 500 000 $. Nous n'avons trouvé aucun document étayant la nécessité de cette modification.

19. La modification visait à permettre l'exécution de travaux supplémentaires, sans plus de précision. Nous n'avons trouvé aucun document qui justifiait la nécessité de ces travaux ni aucune information qui décrivait ce qui était requis ou indiquait comment le nouveau prix avait été calculé.

Les raisons pour lesquelles les contrats ont été attribués ne sont pas claires

20. Aucun des documents que nous avons reçus du gouvernement ne contenait de preuve d'un quelconque processus de sélection pour le premier contrat. Nous n'avons pas non plus mis la main sur des documents étayant la décision d'attribuer le premier contrat à Groupaction.

21. La politique sur les marchés du gouvernement indique que si l'autorité contractante établit une liste de fournisseurs compétents pour un type de service donné, elle doit aussi inviter tous les fournisseurs qui figurent sur cette liste à faire une proposition chaque fois qu'elle veut passer un contrat pour ce type de service.

22. En mars 1997, le gouvernement a lancé un processus concurrentiel pour trouver dix fournisseurs compétents de services de communication et de publicité à qui il pourrait attribuer des contrats. Les représentants du gouvernement ont indiqué que le gouvernement avait choisi Groupaction parmi cette liste pour les deuxième et troisième contrats.

23. Cependant, dans les documents, nous avons trouvé très peu d'éléments de preuve étayant la décision d'octroyer ces deux contrats à Groupaction. Nous n'avons pas trouvé de preuve que les autres fournisseurs de la liste aient été invités à faire des propositions.

24. Les dossiers montrent que le deuxième contrat a été personnellement accordé à l'entrepreneur par le directeur exécutif de la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC), en raison de l'« urgence » du projet. Le dossier indique aussi que le directeur exécutif avait passé outre à l'obligation que soient réalisés un examen par des agents de contrats et des avocats ainsi qu'un examen de contrôle de la qualité.

25. Les dossiers révèlent que le directeur exécutif de la DGSCC a attribué verbalement le troisième contrat. Ils indiquent qu'il a donné l'autorisation verbale de commencer le travail, et que les documents suivraient. Les dossiers montrent aussi que l'approbation a été donnée en raison de la nature de ce qui était demandé et des occasions inhabituelles de commandites qui venaient de se présenter.

26. L'article 6 du *Règlement sur les marchés de l'État* (voir l'annexe II) prévoit une exception qui permet à l'autorité contractante d'outrepasser l'obligation de lancer un appel d'offres pour conclure un marché dans les cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public. L'article 10.2.2 de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor indique que les urgences sont ordinairement inévitables et qu'elles exigent des mesures immédiates qui empêchent la stricte application de la procédure établie pour les soumissions résultant des appels d'offres. Une urgence peut être un danger pour la vie, réel

ou imminent, un désastre qui menace la qualité de la vie ou qui a causé la mort, ou encore un événement pouvant conduire à des pertes ou à des dommages importants pour les biens de l'État. La Politique stipule que le recours à l'exception permettant de passer des marchés en cas d'urgence doit être justifié dans le dossier contractuel.

27. Les dossiers ne contenaient pas de copie d'une telle justification pour les deuxième et troisième contrats pouvant expliquer le recours à l'exception dans les cas d'extrême urgence. Dans les deux cas, les dossiers ne renfermaient pas non plus de renseignements sur la nature de l'urgence. Les fonctionnaires ne pouvaient se rappeler un événement qui aurait pu avoir été considéré comme une urgence.

28. Nous nous serions attendus à ce que les dossiers du gouvernement contiennent une documentation adéquate étayant clairement toutes les décisions liées à ces contrats. Or, les dossiers du gouvernement sont si mal documentés que de nombreuses questions clés concernant la sélection de l'entrepreneur et la méthode utilisée pour établir le prix et l'étendue des travaux stipulée dans les contrats demeurent sans réponse.

Façon dont les contrats ont été gérés et administrés

On nous a dit que des paiements ont été faits pour des conseils donnés verbalement, mais ces conseils n'étaient pas prévus aux contrats et il n'existe dans les dossiers aucune preuve qu'ils ont été reçus

29. Un directeur exécutif à la retraite de la DGSCC nous a appris qu'une part importante du montant total versé à l'entrepreneur pour les deux premiers contrats l'a été non seulement pour des rapports mais aussi pour des conseils donnés verbalement, des discussions et de l'information stratégique fournie sur des événements que le gouvernement pourrait parrainer. Ce directeur à la retraite a quitté son poste avant que le troisième contrat soit payé. Cependant, il nous a dit qu'il a utilisé les conseils reçus avant son départ.

30. Nous n'avons trouvé aucune preuve dans les dossiers du gouvernement liée à cette affirmation. Il n'y a pas non plus dans les dossiers de notes ni de copies de lettres faisant état du type ou de l'étendue de l'information ou des conseils reçus. La plupart des dossiers étaient mal documentés. Le directeur exécutif de la DGSCC, maintenant à la retraite, nous a dit que c'était le mode de fonctionnement quand il était responsable du programme.

31. Les exigences stipulées dans les trois contrats étaient assez précises quant à l'étendue des travaux à effectuer. Aucun des trois contrats ne mentionne expressément les conseils que le directeur exécutif à la retraite affirme avoir reçus. Aucun des employés du gouvernement que nous avons interrogés et qui travaillaient à la DGSCC à ce moment-là n'était au courant de la teneur des conseils. Nous n'avons trouvé aucune preuve montrant que ces conseils avaient servi à prendre des décisions ou encore à élaborer des stratégies.

Les fonctionnaires n'ont pas agi avec la prudence et la diligence voulues

32. Les fonctionnaires sont tenus de prendre des mesures appropriées afin de s'acquitter de leurs responsabilités avec probité et prudence. La *Loi sur la gestion des finances publiques* (*LGFP*) renferme des conditions précises qui régissent les paiements. Plus précisément :

- un engagement de dépenses ne doit pas dépasser les fonds votés à cette fin par le Parlement (article 32) ;
- les paiements ne peuvent être effectués qu'à la demande du ministre compétent ou de la personne à qui il a donné délégation écrite en la forme prévue par le Conseil du Trésor et il faut attester qu'il s'agit d'une imputation régulière sur le crédit (article 33) ;
- avant d'effectuer le paiement pour des services ou des biens reçus, l'agent responsable au ministère doit certifier que les conditions d'exécution ont été respectées et que le prix demandé est raisonnable (article 34).

33. À notre avis, les fonctionnaires chargés de l'administration des trois contrats ne se sont pas acquittés de leurs responsabilités avec la prudence et la diligence voulues. Les fonctionnaires ont approuvé les paiements même si les travaux exécutés étaient très différents de ceux qui étaient prévus dans les contrats.

34. De plus, les personnes qui ont approuvé les paiements nous ont dit qu'elles l'avaient fait parfois sans consulter les conditions des contrats. Par exemple, un ancien directeur exécutif a affirmé qu'il n'avait jamais pris connaissance du contrat et qu'il n'était pas au courant des négociations que son prédécesseur pouvait avoir entamées avec l'entrepreneur. Pourtant, il a autorisé les paiements de centaines de milliers de dollars en supposant que les travaux étaient satisfaisants. Un autre ancien directeur exécutif, maintenant à la retraite, a déclaré que des paiements étaient approuvés même si l'on savait bien que les exigences telles que stipulées dans les contrats n'avaient pas été entièrement respectées.

35. Les exigences et les obligations auxquelles les fonctionnaires doivent se conformer en matière de débours de fonds publics ont une importance primordiale pour garantir que les dépenses gouvernementales respectent les autorisations parlementaires et les politiques énoncées par le gouvernement. Nous jugeons très préoccupant le fait que des fonctionnaires aient approuvé des dépenses publiques sans s'acquitter dûment des responsabilités que leur confère la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Le Ministère n'a pas suivi sa propre politique lorsqu'il a délégué des pouvoirs aux fonctionnaires de la Direction générale des services de coordination des communications

36. Les fonctionnaires qui approuvent des contrats ou des paiements doivent avoir une délégation appropriée à cette fin. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a établi, pour déléguer ce pouvoir, un processus en trois étapes assez précis. Premièrement, une délégation conditionnelle est accordée à des fonctionnaires à différents niveaux du Ministère.

Deuxièmement, on évalue les types et les niveaux d'autorisation dont chaque fonctionnaire a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités. Troisièmement, les résultats des deux premières étapes sont documentés pour chaque titulaire. L'approbation du supérieur doit être consignée sur un formulaire de délégation.

37. Notre examen a révélé qu'en déléguant au directeur exécutif de la DGSCC le pouvoir de lancer les deuxième et troisième contrats, le Ministère n'a pas complété les deuxième et troisième étapes exigées par ses propres politiques et procédures, c'est-à-dire évaluer le niveau d'autorisation requis par cette personne et faire signer le formulaire de délégation par le supérieur du directeur exécutif. Cependant, après le départ à la retraite du directeur exécutif, les documents de délégation de pouvoir, avec les signatures appropriées, ont été préparés pour son remplaçant.

38. Faire en sorte que la délégation des pouvoirs et l'approbation des délégations sont bien assurées constitue une importante responsabilité de gestion pour garantir une utilisation appropriée des fonds publics. Les étapes à suivre, qui ne l'ont pas été dans ce cas, étaient et sont décrites dans le manuel des politiques de TPSGC.

Les fonctionnaires de la Direction générale des services de coordination des communications n'ont pas vérifié le nombre d'heures facturées par l'entrepreneur

39. Nous nous attendions à voir les renseignements exigés dans les contrats pour étayer les factures de l'entrepreneur : les membres du personnel de l'entrepreneur qui ont travaillé au projet, les heures imputées et le travail effectué. Les factures aux termes des deuxième et troisième contrats contiennent les renseignements nécessaires, même si le travail est ventilé par poste plutôt que par personne.

40. Les deux premières factures reçues aux termes du premier contrat contiennent des renseignements semblables. Les autres factures, toutefois, ne présentent qu'un montant global, sans plus de précisions. Les deux premières factures totalisent environ 125 000 $; les autres, environ 375 000 $.

41. Les contrats obligeaient aussi le chargé de projet à vérifier si le nombre d'heures facturées par l'entrepreneur avait été consacré au projet et s'il était raisonnable, compte tenu des travaux effectués. Lors de notre examen des trois contrats, nous n'avons réuni aucune preuve d'une telle vérification, et les fonctionnaires responsables des contrats ont confirmé qu'aucune vérification n'avait été effectuée.

42. Chacun des trois contrats précisait les conditions suivant lesquelles les paiements seraient effectués par le gouvernement. Chaque contrat prévoyait un montant pour les honoraires et un autre, pour les frais remboursables. Chaque contrat indiquait que les frais remboursables correspondaient aux coûts directs engagés dans l'exécution du travail et que seuls les frais réellement engagés seraient remboursés, sans marge de profit. Les paiements devaient être effectués après que le gouvernement eut reçu une facture, et tous les frais remboursables devaient être étayés par un reçu ou d'autres pièces justificatives.

43. Sur les 285 000 $ estimés prévus aux trois contrats pour couvrir les frais remboursables, seule une somme de 33 700 $ a été facturée au titre des frais remboursables. Le reste de la somme prévue aux contrats pour les frais remboursables, soit plus de 250 000 $, a en fait été payé par le gouvernement au titre des honoraires.

44. Nous jugeons préoccupant le fait que le gouvernement n'ait modifié aucun des contrats pour tenir compte de ce changement. De plus, en effectuant les paiements comme il l'a fait, le gouvernement a permis à l'entrepreneur de dépasser le plafond fixé pour les honoraires et peut-être de faire des profits supplémentaires, puisque selon le contrat les frais remboursables ne devaient pas comprendre de marge de profit.

45. À notre avis, les fonctionnaires chargés de la gestion des contrats ont manifesté un mépris flagrant à l'égard de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et des règles visant à garantir que les contrats gouvernementaux sont octroyés et administrés avec prudence et probité.

Le gouvernement a-t-il obtenu les produits prévus aux contrats?

Le premier contrat : une grande partie de ce que le gouvernement a prévu au contrat n'a pas été reçue

46. Le premier contrat, de 250 000 $, prévoyait ce qui suit :

- « Assurer :
  1. la recherche nécessaire;
  2. l'élaboration du contexte;
  3. une analyse du marché;
  4. l'élaboration du plan stratégique;
  5. la liaison;
  6. un contact soutenu aux niveaux régional, provincial et local;
  7. l'élaboration du concept;
  8. des négociations en vue d'une alliance stratégique et l'exécution de celle-ci;

  pour le Québec et toutes les provinces Maritimes, en ce qui concerne le programme de visibilité stratégique pour le gouvernement fédéral ».

47. Le gouvernement a reçu, dans le cadre du premier contrat, un rapport officiel de 43 pages qui renferme des objectifs, des stratégies, des recommandations et une conclusion. L'objectif du rapport était d'établir une stratégie de communication visant surtout à « repositionner le Canada dans l'esprit et le cœur des Québécois ». Le rapport comprend des stratégies précises pour atteindre cet objectif et une annexe qui liste 265 événements au Québec que le gouvernement fédéral pourrait parrainer : 27 foires et expositions agricoles, commerciales et industrielles; 65 festivals d'art, de culture et d'histoire; 29 événements de sport et de loisir; et 144 festivals, fêtes et carnavals populaires.

48. Nous avons constaté que le rapport contient très peu de preuves que l'analyse du marché, les négociations en vue d'une alliance stratégique et l'exécution de celle-ci stipulées dans le contrat ont été effectuées.

49. Le rapport ne contient pas d'information au sujet d'événements dans les provinces Maritimes. Groupaction nous a dit qu'il avait laissé tomber les travaux sur ces provinces à la demande des fonctionnaires. Le rapport ne fournit pas les motifs de cette exclusion. De plus, le gouvernement ne nous a pas fourni de documents pour étayer cette exclusion.

50. Le contrat n'a jamais été modifié pour réduire l'étendue des travaux. Comme nous l'avons mentionné, une modification a été apportée le 17 septembre 1996, mais elle visait à faire passer la valeur du contrat de 250 000 $ à 500 000 $. En fait, celle-ci a été doublée, même si on a livré moins de produits que prévu à l'origine.

51. Dans son rapport, Groupaction a écrit qu'il fournissait aussi au gouvernement un fichier central électronique contenant la liste des 265 événements. Les représentants du gouvernement nous ont dit que ce fichier était introuvable.

Le rapport prévu au deuxième contrat n'a pas encore été trouvé : il est impossible d'établir si le gouvernement a reçu les produits prévus au contrat

52. Le deuxième contrat, de 550 000 $, prévoyait ce qui suit :

- « préparer une analyse des possibilités liées au programme de visibilité pour le gouvernement du Canada dans le cadre d'activités aussi bien culturelles que sportives n'excluant pas les sports motorisés;
- effectuer une analyse et une recherche qualitative sur des cibles importantes en matière de communication;

le tout dans le but de recommander des programmes de commandite liés à des programmes du gouvernement du Canada ou à des sociétés d'État ».

53. Ni le gouvernement ni l'entrepreneur n'ont été en mesure de nous fournir le rapport prévu aux termes du deuxième contrat, pour lequel le gouvernement a payé 549 990 $. Jusqu'à maintenant, il ne nous a fourni que deux versions de « reconstitutions de documents de travail » (voir l'encadré à la page 12). Lors de notre examen des dossiers du gouvernement, nous n'avons trouvé aucune preuve que le gouvernement ait reçu les reconstitutions des documents de travail avant le 19 mars 2002. Bien entendu, le contrat avait pris fin avant cette date. La plus récente version, datée d'avril 2002, est divisée en sept parties décrites comme suit dans la table des matières :

1. un rapport exécutif de 38 pages sur trois audiences cibles (Les 18-24; Les femmes; et Les gens âgés de 65 ans et plus);
2. une liste de 82 offres de commandite faites à l'entrepreneur par les organisateurs des événements;
3. une liste 47 projets de commandite avec des possibilités détaillées;
4. une liste de 53 noms de projets ayant fait l'objet de discussions avec les fonctionnaires;
5. une liste d'événements par région (Québec seulement);

6. une mise à jour d'événements au Québec, avec de l'information sur l'assistance et les commanditaires du secteur privé;
7. un imprimé de deux banques de données de partenaires potentiels du secteur privé (septembre 1998).

54. Le rapport exécutif de 38 pages contient des preuves de l'existence d'une étude qualitative, comme le stipule le contrat. Cette étude a été menée pour recenser et analyser le comportement de divers groupes cibles, à l'aide de sept indicateurs tels que les attitudes, les préoccupations dominantes,

Le deuxième contrat (1998-1999) – nous nous sommes penchés sur des reconstitutions de documents de travail

Le 14 mars 2002, le personnel du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a rendu publics des documents liés aux contrats que le Ministère avait attribués à Groupaction.

Ces documents avaient été remis à Communication Canada par Groupaction à la demande des fonctionnaires du Ministère. Ceux-ci n'arrivaient pas à trouver de copie d'un rapport aux termes du deuxième contrat. Ils avaient besoin de ce rapport pour répondre à une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

À la suite de la diffusion de ces documents, le 14 mars, des questions ont été soulevées à la Chambre des communes et dans les médias, à savoir si le gouvernement avait payé plus d'une fois pour le même rapport.

Le 18 mars 2002, Groupaction a déclaré dans un affidavit au sujet du deuxième contrat que les documents et/ou fichiers informatiques qu'il avait envoyés à Communication Canada avaient été extraits des disques durs des ordinateurs utilisés à l'époque. Groupaction nous a expliqué ensuite que les copies de plusieurs fichiers informatiques et de certains documents liés aux fichiers de commandite avaient été rassemblées à la hâte avant d'être transmises aux fonctionnaires.

Les représentants de Communication Canada nous ont dit que, soucieux de respecter l'engagement de rendre l'information publique rapidement, ils n'avaient pas effectué un examen approfondi des dossiers reçus de Groupaction.

Le 21 mars, au début de notre vérification, des représentants de Communication Canada nous ont envoyé une nouvelle série de documents. Ils l'avaient reçue de Groupaction le 19 mars.

Groupaction nous a expliqué que la série de documents n'était pas le rapport en soi mais une reconstitution de documents de travail de 1998-1999. Les documents de travail avaient été reconstitués avec l'aide d'anciens employés qui avaient réussi à trouver d'autres fichiers sur les disques durs d'anciens ordinateurs.

Nous avons comparé le contenu de ces documents avec les documents que le personnel du Ministre avait rendu publics plus tôt, et nous avons constaté ce qui suit :

- Les documents diffusés par le personnel du Ministre contiennent de l'information sur des événements à commanditer en dehors du Québec et au Québec. Cependant, la série de documents qui nous a été transmise par Communication Canada ne contient que de l'information sur des événements au Québec.
- La série de documents qui nous a été transmise par Communication Canada comprend un rapport exécutif de 38 pages traitant de cibles importantes en matière de communication, ainsi qu'une description de l'état des projets de commandite en date de décembre 1999 (Acceptation – refus – à l'étude). Ni le rapport exécutif ni l'état des projets en date de décembre 1999 ne faisaient partie des documents rendus publics par le personnel du Ministre.

Le 22 avril, Groupaction nous a envoyé une nouvelle reconstitution de documents de travail liés au deuxième contrat et a précisé qu'elle ne constituait toujours pas le rapport prévu au contrat. Il a indiqué que des recherches plus poussées lui avait permis d'ajouter des documents de travail à ceux qu'il avait déjà envoyés et que cette deuxième série de documents était une reconstitution plus complète.

Dans cette deuxième reconstitution, nous avons trouvé trois différences importantes par rapport à la première :

- L'information sur l'état des projets en date de décembre 1999 ne se trouvait plus dans la deuxième reconstitution. (La date où prenait fin le contrat était le 31 mars 1999.)
- La deuxième reconstitution contenait des imprimés de deux banques de données de partenaires potentiels du secteur privé datés de septembre 1998.
- La deuxième reconstitution contenait de l'information sur 47 projets de commandite, contre 34 dans la première reconstitution.

le cynisme politique et la satisfaction, par exemple. Toutefois, les documents qui nous ont été fournis ne contiennent pas l'étude qualitative en question. Le rapport exécutif comprend également les résultats de l'analyse et quelques recommandations générales.

55. Les reconstitutions des documents de travail montrent qu'il y a eu une certaine analyse des possibilités de commandite d'activités culturelles et sportives par le fédéral.

56. Pour chacune des offres de commandite faites à l'entrepreneur par les organisateurs des événements (79 en réalité ont été fournies et non 82, tel qu'énoncé dans la table des matières), on trouve une page à une page et demie d'information qui contient une très brève description du projet, de brefs commentaires sur la visibilité et, dans la plupart des cas, le montant de la commandite éventuelle.

57. Pour chacun des 46 projets de commandite (non 47, tel qu'énoncé dans la table des matières), on trouve un résumé du projet, le montant de la commandite, une analyse des avantages et de la visibilité et, dans 28 cas, une section intitulée « commentaires et recommandations ». Nous avons constaté qu'il ne s'agissait pas de recommandations explicites mais surtout de commentaires, tels que « belle visibilité », « très populaire auprès du public québécois/plus de 800 000 spectateurs par été » et « un tournoi de golf avec les plus grandes golfeuses du Canada et des États-Unis ».

58. Bien que les reconstitutions des documents de travail, que Groupaction nous a fournies le 22 avril, portent à croire que l'entrepreneur a réalisé énormément de travail, l'absence dans les documents de travail de recommandations en bonne et due forme de commandites, et l'absence d'un rapport final nous empêchent de fournir l'assurance que le gouvernement a obtenu tous les services qu'il avait exigés aux termes du deuxième contrat. Étant donné qu'il n'y a pas de rapport final, il nous est également impossible de déterminer quelle quantité d'information contenue dans les documents de travail a été fournie au gouvernement à la fin du contrat.

Le troisième contrat : une grande partie de ce que le gouvernement a prévu au contrat n'a pas été reçue

59. Le troisième contrat, de 575 000 $, prévoyait ce qui suit :

- « fournir des services de recherche qualitative pour évaluer l'impact des différentes commandites du gouvernement du Canada dans le domaine "Loisirs, Chasse et Pêches";
- préparer une analyse des possibilités liées au programme de visibilité pour le gouvernement du Canada dans le cadre d'activités aussi bien culturelles que sportives, en mettant l'accent sur les activités de plein air, et préparer aussi une série de recommandations dans le but de guider le gouvernement du Canada dans ses futurs investissements en commandite dans ses secteurs d'activités, y compris les sociétés d'État pour lesquelles il pourrait être pertinent de participer à titre de commanditaires ».

60. Le gouvernement a reçu un « Compte rendu de travail », un rapport couvrant la période du 24 avril à septembre 1999, qui contient trois parties :

- une liste de 69 demandes de commandite que l'entrepreneur a reçues de la part des organisateurs d'événements, du 1er avril au 30 septembre 1999;
- une liste de 822 événements et projets au Québec, par catégorie (culture, sport, etc.) et par région;
- une liste de 389 événements et projets dans le reste du Canada, par catégorie et par province (exception faite du Nouveau-Brunswick) et territoire.

Le troisième contrat est le seul pour lequel le gouvernement a reçu une liste d'événements en dehors du Québec.

61. Le rapport contient une analyse très limitée des possibilités liées au programme de visibilité du gouvernement fédéral dans le cadre d'activités culturelles et sportives. Pour chacune des 69 demandes de commandite, le rapport décrit brièvement l'événement et donne la date, le nom de l'organisateur et du promoteur, et le montant de la commandite.

62. Le rapport ne comprend pas de recherche qualitative pour évaluer l'impact des différentes commandites du gouvernement fédéral dans le domaine « Loisirs, Chasse et Pêches », comme le prévoit le contrat. Il ne contient pas non plus de recommandations écrites pour guider le gouvernement dans ses futurs investissements en commandite, comme l'exige aussi le contrat. Nous n'avons trouvé aucune modification du contrat pour étayer ce changement dans l'étendue des travaux.

63. En résumé, dans le rapport, les preuves montrant que toutes les exigences importantes du contrat ont été respectées sont très minces.

Il y a des similitudes entre les deuxième et troisième contrats et l'on peut se demander pourquoi le troisième contrat a été attribué

64. En mars 2002, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux a rendu publics certains documents concernant les deuxième et troisième contrats. À ce moment-là, des questions ont été soulevées à la Chambre des communes et par les médias, à savoir si les deux rapports pouvaient être identiques.

65. Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons comparé l'information disponible portant sur les deux contrats. Comme nous l'avons mentionné, Groupaction a préparé deux versions d'une « reconstitution » de documents de travail, qui, selon ses dires, reflètent le travail effectué pour le deuxième contrat. Nous avons comparé la dernière version et le rapport fourni aux termes du troisième contrat.

66. Nous avons examiné tout d'abord les exigences de chacun des deux contrats et nous avons constaté des similitudes entre celles-ci. Par exemple, les deux contrats prévoient « une analyse des possibilités liées au programme de visibilité pour le gouvernement du Canada dans le cadre d'activités aussi bien culturelles que sportives »; le troisième contrat exigeait

également qu'un accent particulier soit mis sur les activités de plein air. Les deux contrats stipulaient la formulation de recommandations de commandites par le gouvernement du Canada ou les sociétés d'État. Les analyses des possibilités et la formulation de recommandations connexes sont des exigences très similaires.

67. Nous avons ensuite examiné les reconstitutions des documents de travail du deuxième contrat (voir l'encadré à la page 12) et les avons comparées au rapport effectué aux termes du troisième contrat. Nous avons constaté qu'ils contenaient de l'information semblable.

68. Ils contiennent tous les deux une liste d'offres de commandite proposées à Groupaction par les organisateurs des événements. Les reconstitutions des documents de travail portant sur le deuxième contrat listent 79 événements; le rapport effectué dans le cadre du troisième contrat énumère 69 événements. Nous avons comparé les deux listes et constaté qu'environ la moitié des événements (34 sur 69) recensés en 1999-2000 faisaient déjà partie des offres de 1998-1999. Mentionnons ici « Les Jeux du Québec », « Les Championnats canadiens sur route » et « Spectacle Notre-Dame de Paris ».

69. Les documents de travail aux termes du deuxième contrat et le rapport fourni dans le cadre du troisième contrat contiennent une liste d'événements au Québec. Dans le cas du deuxième contrat (1998-1999), la liste contient 643 événements et, dans celui du troisième contrat (1999-2000), elle contient 822 événements. Nous avons examiné les deux listes et avons constaté que 272 événements réguliers figurant sur la liste de 1999-2000 font également partie de la liste de 1998-1999.

70. Étant donné qu'un fichier central d'événements au Québec avait déjà été établi et fourni au gouvernement (en vertu du premier contrat), que les dossiers ne contenaient pas de documents montrant que les services de l'entrepreneur étaient nécessaires aux termes des deuxième et troisième contrats et que certaines exigences de ces derniers étaient semblables, on peut se demander pourquoi le gouvernement a attribué un troisième contrat en 1999, surtout d'urgence, comme nous l'avons indiqué.

Conclusion

71. En tant que vérificateurs au service du Parlement, notre objectif était de déterminer si le gouvernement du Canada avait attribué les contrats à Groupaction et les avait administrés conformément à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux politiques et règlements sur les marchés, et avec la prudence et la probité voulues.

72. Il faut noter que nos conclusions sur les pratiques de gestion et les agissements des gestionnaires liés à ces trois contrats ne concernent que des fonctionnaires. Les règles et les règlements dont nous parlons dans ce rapport s'appliquent aux fonctionnaires; ils ne s'appliquent pas à l'entrepreneur. Par

conséquent, nos conclusions ne touchent aucunement les pratiques suivies par Groupaction.

73. Notre examen des trois contrats a révélé que les hauts fonctionnaires chargés de la gestion des contrats ont manifesté un mépris flagrant à l'égard de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, du *Règlement sur les marchés de l'État*, de la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor et des règles visant à garantir que les contrats gouvernementaux sont octroyés et administrés avec prudence et probité.

74. Les dossiers du gouvernement sont si mal documentés que de nombreuses questions clés concernant la sélection de l'entrepreneur et la méthode utilisée pour établir le prix et l'étendue des travaux stipulée dans chaque contrat demeurent sans réponse. À notre avis, le gouvernement n'a pas reçu tout ce qui était prévu dans les contrats et ce pourquoi il a versé de l'argent.

75. Les lacunes sérieuses que nous avons observées sont d'autant plus inquiétantes qu'elles se sont produites au ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux même. (Le Secteur de la publicité et de la recherche sur l'opinion publique et la Direction générale des services de la coordination des communications étaient un secteur et une direction générale du Ministère.) Ce ministère a comme responsabilité première de veiller à ce que tous les contrats de services passés au nom du gouvernement du Canada résistent à l'examen du public quant à la prudence et à la probité et reflètent l'équité dans les dépenses publiques. Il incombait au Ministère d'assurer un contrôle et une surveillance appropriés de toutes les dépenses imputées à son crédit.

76. Conformément à l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons informé les hauts fonctionnaires des conclusions de notre rapport.

Annexe I Détails des trois contrats octroyés à Groupaction que nous avons vérifiés

	Premier contrat	Deuxième contrat	Troisième contrat
Durée du contrat	Du 2 juillet 1996 au 31 mars 1997	Du 1er avril 1998 au 31 mars 1999	Du 1er mai 1999 au 31 mars 2000
Type de services	Services liés à la publicité	Services liés à la publicité	Services liés à la publicité
Description	Visibilité Canada	Une analyse des possibilités liées au programme de visibilité du gouvernement du Canada	Une analyse des possibilités liées au programme de visibilité du gouvernement du Canada
Énoncé de travail	• Assurer : 1. la recherche nécessaire; 2. l'élaboration du contexte; 3. une analyse du marché; 4. l'élaboration du plan stratégique; 5. la liaison; 6. un contact soutenu aux niveaux régional, provincial et local; 7. l'élaboration du concept; 8. des négociations en vue d'une alliance stratégique et l'exécution de celle-ci pour le Québec et toutes les provinces Maritimes, en ce qui concerne le programme de visibilité stratégique pour le gouvernement fédéral.	• préparer une analyse des possibilités liées au programme de visibilité pour le gouvernement du Canada dans le cadre d'activités aussi bien culturelles que sportives n'excluant pas les sports motorisés; • effectuer une analyse et une recherche qualitative sur des cibles importantes en matière de communication; le tout dans le but de recommander des programmes de commandite liés à des programmes du gouvernement du Canada ou à des sociétés d'État.	• fournir des services de recherche qualitative pour évaluer l'impact des différentes commandites du gouvernement du Canada dans le domaine « Loisirs, Chasse et Pêches »; • préparer une analyse des possibilités liées au programme de visibilité pour le gouvernement du Canada dans le cadre d'activités aussi bien culturelles que sportives, en mettant l'accent sur les activités de plein air, et préparer aussi une série de recommandations dans le but de guider le gouvernement du Canada dans ses futurs investissements en commandite dans ces secteurs d'activités, y compris les sociétés d'État pour lesquelles il pourrait être pertinent de participer à titre de commanditaires.
Modalités de paiement	Tarif horaire fixe, frais remboursables et plafond	Tarif horaire fixe, frais remboursables et plafond	Tarif horaire fixe, frais remboursables et plafond
Plafond ou limite des dépenses (sans la TPS)	250 000 $	550 000 $	575 000 $
Modification (le 17 septembre 1996)	250 000 $	S/O	S/O
Total	500 000 $	550 000 $	575 000 $

Source : Contrats conclus entre Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et l'entrepreneur

Annexe II *Règlement sur les marchés de l'État* en application de la *Loi sur la gestion des finances publiques*

Articles sélectionnés concernant les appels d'offres

Article 5

Avant la conclusion d'un marché, l'autorité contractante doit lancer un appel d'offres de la façon prévue à l'article 7.

Article 6

Malgré l'article 5, l'autorité contractante peut conclure un marché **sans lancer d'appel d'offres** dans les cas suivants :

a) les cas d'extrême urgence où un retard serait préjudiciable à l'intérêt public;

b) les cas où le montant estimatif de la dépense ne dépasse pas selon le cas :

i) 25 000 $,

ii) 100 000 $, s'il s'agit d'un marché portant sur la prestation de services d'ingénieurs ou d'architectes ou d'autres services nécessaires à la planification, à la conception, à la préparation ou à la surveillance de la construction, de la réparation, de la rénovation ou de la restauration d'un ouvrage,

iii) 100 000 $, s'il s'agit d'un marché que doit conclure le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada responsable de l'Agence canadienne de développement international et qui porte sur la prestation de services d'ingénieurs ou d'architectes ou d'autres services nécessaires à la planification, à la conception, à la préparation ou à la surveillance d'un programme ou projet d'aide au développement international;

c) les cas où la nature du marché est telle qu'un appel d'offres ne servirait pas l'intérêt public;

d) les cas où le marché ne peut être exécuté que par une seule personne.

Article 7

L'autorité contractante lance l'appel d'offres pour tout marché :

a) soit en donnant un avis public à cet effet conformément aux pratiques commerciales généralement reconnues;

b) soit en s'adressant aux fournisseurs dont le nom figure sur la liste des fournisseurs.

Quelques définitions

« autorité contractante »

a) Le ministre compétent au sens des alinéas *a)*, *a.1)* ou *b)* de la définition de « ministre compétent », à l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

b) tout établissement public mentionné à l'annexe II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*;

c) la Commission de la capitale nationale.

« liste de fournisseurs » Liste établie par l'autorité contractante qui porte les noms et l'adresse des fournisseurs à qui elle peut lancer un appel d'offres.